

Waar is da bosje ? Over (te kleine) bossen, ontbossing en boskaarten in het Vlaamse Gewest: geen feest

Geert Van Hoorick, Hoogleraar UGent, Centrum voor Milieu- en Energierecht, Advocaat te Gent

I. Inleiding

1. Op 10 mei 2017 verschijnt een kaart met de meest kwetsbare waardevolle bossen in het Belgisch Staatsblad. Het gaat onder meer om bossen gelegen in harde ruimtelijke bestemmingen, zoals woon- en industriegebied, met als doel deze te beschermen tegen ontbossing. Maar al na enkele dagen nadat de boskaart in werking en in openbaar onderzoek is¹, wordt deze door de Vlaamse Regering terug ingetrokken, na grote maatschappelijke commotie² en kritiek op de methode gebruikt bij de aanduiding. Zo bleken o.m. grote boulevards met bomenrijen in hartje stad Antwerpen verkeerdelijk te zijn ingekleurd als bos³. De intrekking wordt aangekondigd door de minister-president van de Vlaamse Regering, Geert Bourgeois, zonder dat de bevoegde minister, Joke Schauvliege, op de hoogte is⁴. De vaudeville is dagenlang een hot item in de media en wordt dankbaar aangegrepen door cartoonisten. Als je boskaart googelt kom je direct op meer dan 100 verwijzingen naar recente persartikels en berichten. En ook ondergetekende heeft de lachers op zijn hand gekregen toen hij erover verslag deed op een wetenschappelijk congres in Como.

De titel van deze bijdrage is niet zonder ironie geïnspireerd op "*Waar is dat feestje*", en alludeert op het feit dat we in Vlaanderen toch niet goed weten waar onze bossen daadwerkelijk zijn⁵ (dat zal verder worden verduidelijkt). Maar een feeststemming is niet op zijn plaats en eigenlijk is het intriest dat Vlaanderen er maar niet in slaagt een jaarlijks nettoverlies aan bos om te buigen.

De perikelen met deze boskaart vormen de aanleiding voor deze bijdrage, waarin dieper wordt ingegaan op ontbossing en de regeling daaromtrent. Ook het toepassingsgebied van deze regeling, en dus onder meer het begrip bos en de boskartering, komt daarbij aan bod. Alles wordt tevens wat in een historisch en maatschappelijk perspectief geplaatst. Bovendien zullen een aantal aanbevelingen worden gegeven aan de

¹ https://www.gva.be/cnt/dmf20170517_02886177/kaart-is-uw-bouwgrond-plots-beschermd-bos-ontdek-het-hier (geraadpleegd 11 december 2018)

² <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/nieuwe-boskaart-is-pure-dief-stal/9895206.html> (geraadpleegd 11 december 2018)

³ <https://www.humo.be/humo-archief/365969/de-spookbossen-van-vlaanderen-het-leugenpaleis-van-joke-schauvliege> (geraadpleegd 11 december 2018)

⁴ https://www.gva.be/cnt/dmf20170522_02894374/boskaart-wordt-definitief-ingetrokken; <https://www.knack.be/nieuws/politiek/geert-bourgeois-trekt-omstreden-boskaart-terug-in/article-normal-855105.html> (geraadpleegd 11 december 2018)

⁵ <https://www.mo.be/nieuws/niemand-vlaanderen-idee-bos> (geraadpleegd 11 december 2018); *Parl. St. VI. Parl. 2016-17, nr. 1030/1, 8-9.*

beleidsmakers. Uiteraard zal ook worden ingegaan op een recent voorontwerp van decreet dat de problematiek opnieuw wil regelen, maar dit keer zonder een nieuwe boskaart in te voeren⁶.

II. Bossen en ontbossing: wat achtergronden

2. Vlaanderen is een van de bosarmste streken in Europa. De oppervlakte die in Vlaanderen wordt aangezien als bos varieert tussen 11 en 14 % naargelang de gehanteerde bronnen⁷.

Volgens de Boskartering van 2000 (Agentschap voor Natuur en Bos, verder verkort: ANB) telde Vlaanderen iets meer dan 146.000 ha bos, of ongeveer 11 % van het Vlaamse grondgebied⁸.

Volgens de eerste Boswijzer (ook van het ANB) had Vlaanderen in 2013 een bosoppervlakte van bijna 186.000 ha, of meer dan 14 % van Vlaanderen, en dat betekende ten opzichte van twee jaar tevoren een toename met meer dan 8.000 ha (volgens een presentatie van het ANB⁹).

Volgens de tweede Boswijzer (ook van het ANB) van 2015 blijkt dat Vlaanderen iets meer dan 164.000 hectare bos telde, of meer dan 12 % van Vlaanderen. Het ANB zegt erbij dat de Boswijzer *“zoals elke meetmethode ook een bepaalde foutenmarge kent en dat die ongeveer 3,5% bedraagt”*. Die 3,5 % komt overeen met 6.000 ha. Er wordt aan toegevoegd dat *“aangezien de schommelingen in oppervlakte de voorbije jaren dermate klein waren, het niet mogelijk is om uitspraken te doen over daling of stijging van de oppervlakte bos in Vlaanderen”*¹⁰.

De door de Vlaamse overheid in 2016 aan het Europees Milieuagentschap gerapporteerde bosoppervlakte bedroeg iets minder dan 154.000 ha¹¹, of ongeveer 11,5 %.

De verschillen zijn toe te schrijven aan verschillen in de methodiek. De Boskartering uit 2000 was op basis van zwart-wit analoge luchtfoto's, de Boswijzers op basis van digitale luchtfoto's. Bovendien zijn er verschillen in de verwerking van de luchtfoto's tot kaart van de bosoppervlakte. Dan gaat het onder meer over de hoogte van het groen, de dichtheid van de boomkruinen, of ook groen in de bebouwing wordt meegerekend enz. Bij beide instrumenten alsook in de rapportage naar het Europees Milieuagentschap toe werd evenwel een minimale oppervlakte van 0,5 ha genomen om als bos

6 <https://www.demorgen.be/binnenland/vlaamse-regering-schetst-krijtlijnen-voor-nieuwe-boskaart-geen-kleine-percelen-en-correcte-vergoedingsregeling-bc7a15c2/> (geraadpleegd 11 december 2018)

7 Ter vergelijking Nederland zit in dezelfde orde met 11,1 % in 2014. Het (land)areaal bos en open natuur bedroeg in 2012 14,6 % (<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu/groene-groei/natuurlijke-hulpbronnen/indicatoren/bos-en-open-natuur> (geraadpleegd 27 november 2018))

8 REKENHOF, *Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds*, 2016, 13.

9 <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=500097> (geraadpleegd 21 november 2018). Maar nu stelt het ANB op hun website dat *“volgens dezelfde methode dit in 2013, ongeveer 167.221 hectare bos was”* <https://www.natuurenbos.be/boswijzer> (geraadpleegd 13 december 2018)

10 <https://www.natuurenbos.be/boswijzer> (geraadpleegd 19 november 2018).

11 https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20180214_03356354 (geraadpleegd 21 november 2018).

gekenmerkt te worden (overeenkomstig internationale standaarden)¹², dus daarin zit alleszins geen verschil.

Ofschoon er dus voor de verschillen plausibele verklaringen van technische aard zijn, gebruiken de beleidsmakers soms de cijfers die hen op een bepaald moment het best uitkomen en geven ze aan die cijfers ook niet steeds een goede verklaring. Naar verluidt pakte de bevoegde minister in 2013 graag uit met de gegroeide bosoppervlakte en suggereerde ze dat haar gevoerde beleid daar toch wel voor iets moest tussen gezeten hebben. Nu krijgt zij daarvoor in de publieke opinie natuurlijk de wind van voren¹³.

Slotsom is: deze meetinstrumenten geven een beeld van de bosoppervlakte maar zijn ongeschikt om de reële fluctuaties in de bosoppervlakte in Vlaanderen van jaar tot jaar te kunnen weergeven, omdat die fluctuaties in Vlaanderen te klein zijn en de foutenmarge van de instrumenten ten opzichte daarvan te groot is.

3. Maar niet getreurd, vanuit de Vlaamse overheid wordt tegenwoordig goed bijgehouden hoeveel oppervlakte er legaal wordt ontbost en bebost¹⁴, en de natuurvereniging BOS+ presenteert dit vrij mooi in haar jaarlijkse Bosbarometer. De ontboste oppervlakte bedraagt medio 2015 ongeveer 230 ha per jaar¹⁵, of (indien je dit afmeet ten opzichte van de tweede Boswijzer) is dit een afname van het bosareaal met minder dan 0,15 % jaarlijks, of iets meer dan 0,5 ha per dag. De oppervlakte die jaarlijks wordt bebost ligt de laatste jaren rond de 140 ha per jaar¹⁶. Dit maakt dat Vlaanderen jaarlijks een nettoverlies aan bosoppervlakte van iets minder dan 100 ha scoort.

Van de ongeveer 230 ha per jaar die wordt ontbost, is gemiddeld iets meer dan 60 ha, dus ongeveer 25 %, toe te schrijven op het conto van de grootste terreinbeherende natuurvereniging, met name Natuurpunt. Dat Natuurpunt daarmee de grootste ontboster is in Vlaanderen, werd door de bevoegde minister in de pers meermaals in de verf gezet¹⁷. Belangrijke nuance is evenwel dat Natuurpunt ontbost om (ook vanuit het Europese en Vlaamse natuurbeleid) andere meer gewenste natuur kansen te geven (bv.

12 <https://www.natuurenbos.be/beleid-wetgeving/natuurbeheer/wat-de-boswijzer> (geraadpleegd op 19 november 2018).

13 https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20180214_03356354 (geraadpleegd 11 december 2018)

14 Maar het kan zeker nog beter volgens het Rekenhof (REKENHOF, *Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds*, 2016, 32)

15 REKENHOF, *Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds*, 2016, 13.

16 Eigen berekening op basis van de Bosbarometer BOS+ 2015.

17 <https://www.demorgen.be/binnenland/schauvliege-gaat-in-de-tegenaanval-b8d9d13e/>; <https://radio1.be/schauvliege-probleem-dat-natuurpunt-ontbost-zonder-compensatie>; https://www.gva.be/cnt/dmf20170509_02873677/schauvliege-valt-natuurpunt-aan-dat-ze-zelf-stoppen-met-bossen-kappen ; https://www.knack.be/nieuws/belgie/joke-schauvliege-noemt-biologische-landbouwers-keuterboerkes-en-valt-natuurpunt-frontaal-aan/article-normal-850531.html?utm_campaign=Echobox&utm_medium=social_knack&utm_source=Facebook#link_time=1494340169 (geraadpleegd 11 december 2018)

door heideherstel)¹⁸. Een betere groene indicator dan het bosareaal alleen is de oppervlakte “*bos en open natuur*”¹⁹, die Nederland gebruikt naast de indicator bosareaal. Bij samenlegging van deze gegevens valt hoe dan ook op dat globaal gezien de ontbossing in Vlaanderen relatief beperkt is²⁰. Deze conclusie wordt nog pertinenter als men erbij betreft dat 25 % van de ontbossingen ten voordele van de natuur gebeurt, dat (zoals we verder zullen uiteenzetten) juridisch gezien in Vlaanderen geen ondergrens van 0,5 ha wordt getrokken voor de bescherming van bossen tegen ontbossing, en dat bossen worden beschermd ongeacht de ruimtelijke bestemming waarin zij gesitueerd zijn. Alle ontbossingen (behalve illegale), ook (zeer) kleine, waar ook gelegen, en zelfs die ten voordele van de natuur, worden dus meegerekend.

Dat wil niet zeggen dat er geen reden tot bezorgdheid is, en wel in tweeërlei opzicht. Ten eerste zet de politiek in specifieke dossiers soms snel de ecologie buiten spel en laat zij ontbossingen toe zonder een correcte belangenafweging, louter omwille van economische kortetermijnbelangen. Zo ging het in de zaak Essers²¹ om de ontbossing van 12 ha Europees beschermd habitat, gedeeltelijk (iets minder dan 2 ha) in natuurgebied gelegen, voor de uitbreiding van een transportbedrijf. Pikant detail is dat ook het ANB hier positief heeft geadviseerd. Gelukkig was er in de zaak Essers de administratieve rechter²² om een dergelijk onwettig besluit uit het rechtsverkeer te verwijderen. Ten tweede staat de bosuitbreiding op een schrikwekkend laag pitje²³, zodanig dat er zelfs bij die relatief geringe bosafname, een jaarlijks nettoverlies aan bos bijkomt. Over de oorzaken zullen wij het verder hebben. Vlaanderen ligt duidelijk achterop bij de andere (rijke) westerse landen, waar het bosareaal toeneemt²⁴. Zo wordt in Duitsland, met reeds een bosindex van 32 %, jaarlijks bijna dubbel zoveel bebost dan dat er wordt ontbost (ongeveer jaarlijks 10.000 ha tegenover bijna 6.000 ha)²⁵. Vlaanderen is echter niet alleen, want ook in sommige Duitse deelstaten is er een zeer lichte (kleinere) jaarlijkse afname van het bosareaal²⁶, en tevens Nederland kent de laatste jaren soms een afname van het bosareaal, maar daar staat een veel grotere

18 https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/05/09/natuurpunt_er_bestaanverschillendesoortenvanontbossing-1-2974236/ (geraadpleegd 11 december 2018)

19 <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu/groene-groei/natuurlijke-hulpbronnen/indicatoren/bos-en-open-natuur> (geraadpleegd 27 november 2018)

20 Even ter vergelijking: in Brazilië werd in 2013 in het Amazonewoud alleen 1.500 ha per dag ontbost (<https://kuleuvenblogt.be/2014/03/05/op-naar-een-wereldwijde-toename-van-bossen/> (geraadpleegd 27 november 2018)), wat relatief gezien ongeveer 5x hoger ligt.

21 <https://www.natuurpunt.be/pagina/het-dossier-essers>; <https://www.demorgen.be/binnenland/essers-mag-uitbreiden-en-beschermd-bos-kappen-b4ce271e/> (geraadpleegd 11 december 2018). Zie in verband met o.m. de zaak Essers: B. DE SOMVIELE, “Van zonevreemd naar ruimtelijk bedreigd: je zal maar een bos zijn in Vlaanderen”, *MER* 2017, 297-298; J. SCHAUVLIEGE, “Reactie van minister Joke Schauvliege”, *MER* 2018, 80-81.

22 RvS 20 maart 2018, nr. 241.048, vzw BondBeter Leefmilieu en co.

23 <http://www.vilt.be/groen-en-bos-stellen-voortgang-stadsbossen-in-vraag> (geraadpleegd 11 december 2018)

24 <https://www.economist.com/the-economist-explains/2017/12/12/why-forests-are-spreading-in-the-rich-world> (geraadpleegd 27 november 2018)

25 https://de.wikipedia.org/wiki/Wald_in_Deutschland (geraadpleegd 27 november 2018)

26 https://de.wikipedia.org/wiki/Wald_in_Deutschland (geraadpleegd 27 november 2018)

toename van het areaal aan open natuur tegenover²⁷. Dit blijven slechte cijfers voor Vlaanderen, mede in het licht van de zelfvoorzieningsgraad voor hout, die in Vlaanderen ligt bij slechts 7,5 %²⁸.

4. In Vlaanderen is bijna 70 % van de bossen in privaat bezit, en iets meer dan 30 % in openbaar bezit. Van de openbare bossen zijn minder dan de helft domeinbossen, waarover het Vlaamse Gewest het beheer heeft. Het privaat bouseigendom is zeer sterk versnipperd. Het aantal bouseigenaars wordt geschat op 100.000, en hun gemiddeld bouseigendom bedraagt slechts één ha.

Nog bijna 40 % van de bossen bestaat uit naaldbos, dat in onze streken niet inheems is²⁹, en van de loofhoutbossen zijn ongeveer 1/3^e productiebossen op basis van cultuurpopulier³⁰. Dit houdt in dat de ecologische waarde van sommige bossen zeker nog voor verbetering vatbaar is. Desondanks doet de bosfauna (bv. de middelste bonte specht, de boomklever) het in de lage landen sinds de laatste twee decennia goed in vergelijking met de fauna in de landbouwgebieden (bv. de veldleeuwerik, de boerenzwaluw), en dat ligt onder meer aan een op ecologisch vlak verbeterd bosbeheer³¹.

Volgens de Boskartering telt Vlaanderen 65.000 ha bossen die buiten het natuurgebied of bosgebied volgens de gewestplannen liggen, wat overeenkomt met meer dan 40 % van de bossen. Men kan hier naar analogie met zonevreemde woningen en bedrijven, spreken van zonevreemde bossen³². Maar anders dan met de zonevreemde woningen en bedrijven, hoeft de situering van een bos in een niet-groene ruimtelijke bestemming op zich geen problemen op te leveren voor het duurzaam voortbestaan van het bos. Voor een groot deel van de zonevreemde bossen, met name die in agrarisch gebied gelegen, stellen zich tegenwoordig niet veel problemen. In andere gevallen echter kan de niet-overeenstemming van de bosbescherming en de planologische bescherming problematisch zijn. Dit is voornamelijk zo voor ongeveer 12.000 ha bossen die ligt in woongebied, industriegebied en recreatiegebied. Ofschoon vooral voor dit soort bossen de boskaart bedoeld was, waar wij het in de inleiding over hadden, zijn er volgens BOS+³³ onder druk van projectontwikkelaars in de boskaart uiteindelijk heel wat van dit soort bossen geschrapt, en om aan het vooropgesteld aantal van ongeveer 12.000 ha te geraken, bijna 8.000 ha (minder bedreigde) bossen in agrarisch gebied opgenomen.

27 <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/natuur-en-milieu/groene-groei/natuurlijke-hulpbronnen/indicatoren/bos-en-open-natuur> (geraadpleegd 27 november 2018)

28 *Bos en bosbouw in Vlaanderen*, s.l., s.d., <http://blogimages.bloggen.be/projectnature/attach/61704.pdf>, 22 (geraadpleegd 20 december 2018).

29 Maar ook naaldbos kan een hoge ecologische waarde hebben (<https://www.natuur-net.nl/thema/brochure-nmv-naaldbos.pdf>, geraadpleegd 20 december 2018).

30 *Bos en bosbouw in Vlaanderen*, s.l., s.d., <http://blogimages.bloggen.be/projectnature/attach/61704.pdf>, 9, 13 en 17 (geraadpleegd 20 december 2018).

31 https://pureportal.inbo.be/portal/files/12543822/Vermeersch_etal_NatuurOriolus_2005.pdf; <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=14631> (geraadpleegd 12 december 2018)

32 <https://www.natuurpunt.be/pagina/beleidsdossier-zonevreemde-bossen> (geraadpleegd 2 januari 2019)

33 <http://www.vilt.be/bos-zeer-kritisch-over-kaart-zonevreemde-bossen> (geraadpleegd 12 december 2018)

III. Toepassingsgebied van het Bosdecreet

5. Het nauwkeurig kunnen bepalen wat het toepassingsgebied is van het Bosdecreet³⁴ is van groot belang met betrekking tot de problematiek van de ontbossing. Zo kan er maar sprake zijn van een ontbossing, waarop de voorschriften van het decreet van toepassing zijn, indien het gaat om een terrein dat onder het Bosdecreet valt.

Het Bosdecreet bevat een duidelijke doelstelling, in het licht van dewelke men zijn bepalingen moet interpreteren. Het heeft tot doel het behoud, de bescherming, het beheer, het herstel van de bossen en van hun natuurlijk milieu en de aanleg van bossen te regelen en is van toepassing zowel op de openbare bossen als op de privébossen³⁵. Dat het Bosdecreet erop gericht is het bosareaal te beschermen, wordt bevestigd in de rechtspraak³⁶.

Het Bosdecreet bepaalt ook zijn toepassingsgebied: “*de bossen*” en enkele oppervlakten die daarmee worden gelijkgesteld, doch niet enkele uitgezonderde elementen³⁷. Het juist afbakenen van het toepassingsgebied is geen sinecure. Ondanks de Boskartering of de Boswijzer, richtlijnen van het ANB of uitleg op hun website, blijven er veel problemen in de praktijk bestaan³⁸, zoals uit de rechtspraak blijkt. Hierna wordt dieper ingegaan op dit toepassingsgebied. Eerst nog even iets over de voormelde documenten waarvan men zou kunnen denken dat ze eventueel als hulpmiddelen zouden kunnen dienen. De Boskartering³⁹ is een momentopname uit 2000 en vermeldt dat “*de boskartering niet als een juridisch document beschouwd kan worden, om al dan niet de toepassing van het Bosdecreet te verantwoorden*”. De Boswijzer (waarvan de laatste dateert van 2015⁴⁰) bevat enkel bossen waarvan “*de bomen hoger zijn dan 3 meter en de oppervlakte meer dan een 0,5 hectare beslaat*”, wat niet overeenstemt met het toepassingsgebied van het Bosdecreet. Deze digitale kaarten zijn dus beide duidelijk niet bedoeld om te helpen bij de toepassing van het Bosdecreet. De toch wel hulpzame richtlijnen van het ANB uit 2009 (bijgewerkt in 2011 en 2012⁴¹), zijn van hun website verwijderd en enkel nog als pdf via google te vinden. In de plaats is een beknopte uitleg gekomen op hun website⁴².

³⁴ M. BOES, “Bois et forêts en région flamande”, *RNB* 2013, 562-583; J. BOUCKAERT en M. STRUBBE, “Wijzigingen aan het Decreet Natuurbehoud: een overzicht”, *MER* 2015, afl. 4, 287-310; H. SCHOUKENS, K. DE ROO en P. DE SMEDT, *Handboek natuurbehoudsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 470-489; H. SCHOUKENS, G. VAN HOORICK en A. CLIQUET, “Het vernieuwde Natuurdecreet: a Game Changer?”, *TOO* 2014, 473-513; G. VAN HOORICK, “Een minder bekende wetgeving met betrekking tot het buitengebied: het Bosdecreet” in X, *Rechtskroniek voor het Notariaat*, deel 19, Brugge, die Keure, 2011, 47-76.

³⁵ Art. 2 Bosdecreet.

³⁶ RvS 2 februari 2012, nr. 217.679, Holsbeek.

³⁷ Art. 3 Bosdecreet.

³⁸ Zie P. MALLIEN, “Inleiding”, in: D. LINDEMANS (ed.), *Het bos in het recht*, Brugge, Die Keure, 2002, 9-14.

³⁹ <http://www.geopunt.be/catalogus/datasetfolder/63D62DD2-E800-4406-BF59-74DF33D109E1>

⁴⁰ <https://www.natuurenbos.be/boswijzer> (geraadpleegd 13 december 2018)

⁴¹ AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Definitie bos, ontbossing en open plekken binnen het bos*, 2012, 14 blz.

⁴² <https://www.natuurenbos.be/definitiebos> (geraadpleegd 13 december 2018)

6. De bossen worden gedefinieerd als “*grondoppervlakten waarvan de bomen en de houtachtige struikvegetaties het belangrijkste bestanddeel uitmaken, waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen*”⁴³.

Met deze definitie is het antwoord op de vraag of een bepaalde oppervlakte een bos vormt, een feitenkwestie⁴⁴, waarover de rechter onaantastbaar oordeelt⁴⁵. De vaststellingen ter plekke en het verslag van de ambtenaren van het ANB, wordt daarbij geacht deskundig en geloofwaardig te zijn, maar zijn weerlegbaar, zij het niet louter bij wijze van een bewering⁴⁶. Wie aanvoert dat op een bepaald terrein het Bosdecreet van toepassing is, moet dit aantonen door middel van concrete elementen⁴⁷. Onduidelijke luchtfoto's waarvan de datum niet vaststaat, geven geen betrouwbaar inzicht⁴⁸, duidelijke (lucht)foto's echter kunnen wel worden betrokken in de beoordeling⁴⁹, net zoals de biologische waarderingskaart⁵⁰. Een standpunt in een schrijven van een ambtenaar van het ANB (gebruikt door één van de partijen in een privaatrechtelijk geschil over hinder door bomen) bindt de rechter niet⁵¹.

Er wordt geen minimale oppervlakte of aantal bomen vereist, zodat de verdere invulling van de definitie van bos volgens de spraakgebruikelijke betekenis moet gebeuren⁵². Een poging in de parlementaire voorbereiding om 0,5 hectare als minimale oppervlakte te vereisen, werd niet weerhouden⁵³. Drie bomen kunnen dus een bos vormen. De verduidelijkingen en interne richtlijnen van het ANB kunnen terzake als bijkomende leidraad dienen, zonder dat ze bindend zijn⁵⁴.

Er werd lange tijd aangenomen dat de zinsnede “*de bomen en de houtachtige struikvegetaties*” volgens de geest van het decreet moest worden gelezen als “*de bomen met of zonder houtachtige struikvegetaties*”. De aanwezigheid van bomen zou dus essentieel zijn⁵⁵, de aanwezigheid van struiken daarnaast is niet vereist (denken wij maar

⁴³ Art. 3, § 1 Bosdecreet.

⁴⁴ RvS 10 maart 2011, nr. 211.891, OCMW Brussel.

⁴⁵ En de rechter is hierbij uiteraard niet gebonden door de mededelings- en informatieplichten bedoeld in art. 91 Bosdecreet, of de kwalificatie als bv. weiland in een notariële akte of in een brief van het gemeentebestuur (Cass. 14 maart 2017, AR.P.16.0619.N., *TOO* 2017, afl. 3, 409 (bespreking A. MAES)); RvS 21 juni 2012, nr. 219.880, Van Vlierberghe; 13 november 2012, nr. 221.377, *TMR* 2013, afl. 5, 555).

⁴⁶ RvS 15 mei 2008, nr. 182.923, Stad Ieper.

⁴⁷ RvS 29 oktober 2008, nr. 187.443, Ravyts.

⁴⁸ RvS 17 januari 2013, nr. 222.099, *CDPK* 2014 (samenvatting), afl. 1, 140.

⁴⁹ MHHC 14 februari 2017, nr. MHC/M/1617/0019, *TMR* 2017, afl. 5, 589; Corr. Gent 5 april 2016, *TMR* 2016, afl. 4, 512.

⁵⁰ Cass. 5 april 2016, AR P.14.1627.N, *APT* 2016, afl. 4, 703 (samenvatting).

⁵¹ Rb. Antwerpen 21 oktober 2010, *TBO* 2012, 126.

⁵² RvVb 21 april 2015, nr. A/2015/0256, *T.Not.* afl. 3, 187 (weergave).

⁵³ *Parl.St.* VI.R. 1989-90, nr. 261/12, 25-26.

⁵⁴ RvVb 21 april 2015, nr. A/2015/0256, *T.Not.* afl. 3, 187 (weergave).

⁵⁵ Het ANB stelt op hun website (<https://www.natuurenbos.be/definitiebos>, geraadpleegd 13 december 2018) dat “*een perceel met bomen, bv. een weide, in bepaalde gevallen als bos kan worden beschouwd. Het criterium dat gebruikt wordt om dit te bepalen is de bedekkingsgraad. Dit is de verhouding van de totale oppervlakte van alle kroonprojecties ten opzichte van de totale bosoppervlakte. Als die groter is dan 50%, geprojecteerd naar volgroeid stadium, dan spreken we van een bos. Bij een bedekkingsgraad <50% is er sprake van een open vegetatie al dan niet met verspreide bomen (bv. heide met vliegdren) (geen bos) , of een open plek binnen het bos (dat wel*

aan de statige beukenbossen, soms zonder onderbegroeiing). Dit laatste blijft maar de stelling dat struwelen op zich, zonder bomen, geen bos kunnen vormen⁵⁶ vindt niet langer steun in de rechtspraak, waarin uitdrukkelijk wordt aanvaard dat struwelen een bos kunnen zijn (als houtachtige struikvegetaties)⁵⁷, noch in de zienswijze van het ANB⁵⁸.

Wat onder een boom moet worden verstaan, wordt niet bepaald in het decreet. In het algemeen kan worden aangenomen dat alleen min of meer volwassen bomen in aanmerking komen⁵⁹. Doch ook een oppervlakte met een voldoende aantal kleine boompjes (denken wij maar aan een braakliggend perceel vol spontane berkenopslag) kan onder de definitie vallen⁶⁰. En een beheer als hakhoutbos staat de kwalificatie als bos niet in de weg⁶¹.

De “*waartoe een eigen fauna en flora behoren en die één of meer functies vervullen*” heeft toch al tot wat controversie aanleiding gegeven. Met de eigen fauna en flora wordt bedoeld een bosfauna en bosflora. Met de functies wordt verwezen naar de diverse functies die een bos kan vervullen, en die verder in het decreet worden vermeld. Vanaf dat er een bosfauna en bosflora is, wordt automatisch één van deze functies vervuld⁶², maar het bestaan van de bosfauna en bosflora moet wel worden aangetoond⁶³, waarbij overwegingen over de ecologische kwaliteit van het bos eigenlijk irrelevant zijn⁶⁴. Ook de krachtens een ruimtelijk plan aan de grond gegeven bestemming is irrelevant bij de beoordeling of sprake is van een terrein dat onder het Bosdecreet valt⁶⁵, en zelfs

als bos wordt aanzien als het max. 3 hectare groot is en voor de helft omgeven is met bos).”

56 E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje 2010*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2010, 761.

57 RvS 30 november 2017, nr. 240.039, *TMR* 2018, afl. 3, 333.

58 Het ANB stelt op hun website (<https://www.natuurenbos.be/definitiebos>, geraadpleegd 13 december 2018): “*struwelen, waarbij we enkel houtachtige struikvegetaties aantreffen en geen bomen, worden als bos beschouwd. Voorbeelden zijn: gagelstruweel, vochtig wilgenstruweel op venige of zure grond, zuur duinbos, duindoornstruweel, brem- en gaspeldoornstruweel, doornstruweel, spontaan struweel van allerlei aard, vochtig, meso- tot eutroof wilgenstruweel, ... Heide wordt in deze context niet beschouwd als struikachtige vegetatie.*” Dit is wel voor enige kritiek vatbaar. Gagelstruweel bijvoorbeeld komt maar hoogstens tot 1,5 meter, wat eigenlijk toch bezwaarlijk als een bos kan worden aangezien. Een juridisch meer sluitende oplossing bestaat erin al deze struwelen uitdrukkelijk toe te voegen in art. 3, § 2 Bosdecreet.

59 Zie ook M. BOES m.m.v. J. DE STAERCKE, *Notarieel bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2003, 209.

60 Het ANB op hun website (<https://www.natuurenbos.be/definitiebos>, geraadpleegd 13 december 2018) ziet dat zelfs zo in het geval van zaailingen: “*nieuwe aanplantingen of jonge zaailingen met als richtwaarde 50% bedekking of min. 2500 zaailingen/hectare*”.

61 <https://www.natuurenbos.be/definitiebos> (geraadpleegd 18 december 2018)

62 Conclusie Advocaat-generaal Duinslaeger bij Cass. 4 september 2012, AR. P.12.0037.N, besproken door K. ROELANDTS, “Door de (kerst)bomen het bos niet meer zien”, *TOO* 2013, 108-110, en K. DE ROO, “Alle bossen vervullen één of meerdere functies”, *TMR* 2013, 49-53, err. *TMR* 2013, 116.

63 RvS 22 juni 2011, nr. 214.031, *De Cloedt*.

64 Conclusie Advocaat-generaal Duinslaeger bij Cass. 4 september 2012, AR. P.12.0037.N, besproken door K. ROELANDTS, “Door de (kerst)bomen het bos niet meer zien”, *TOO* 2013, 108-110, en K. DE ROO, “Alle bossen vervullen één of meerdere functies”, *TMR* 2013, 49-53, err. *TMR* 2013, 116; RvS 30 november 2017, nr. 240.039, *TMR* 2018, afl. 3, 333; Antwerpen 27 april 2016, *TMR* 2017, afl. 3, 358; Contra Gent 1 december 2011, *TMR* 2013, 101 (dat heeft geleid tot vermeld cassatiearrest).

65 RvS 30 november 2017, nr. 240.039, *TMR* 2018, afl. 3, 333; 6 december 2012, nr. 221.639, nv Larorde en De Meyer; Antwerpen 27 april 2016, *TMR* 2017, afl. 3, 358 (met meer verwijzingen).

een als landbouwgrond verpacht perceel dat door menselijke ingreep is bebost of spontaan is verbost, kan een bos zijn⁶⁶.

7. Het decreet bepaalt dat eveneens onder het toepassingsgebied vallen:

- “1. de kaalvlakten, voorheen met bos bezet, die tot het bos blijven behoren;*
- 2. niet-beboste oppervlakten die nodig zijn voor het behoud van het bos, zoals de boswegen, de brandwegen, de aanpalende of binnen het bos gelegen stapelplaatsen, dienstterreinen en ambtswoningen;*
- 3. bestendig bosvrije oppervlakten of stroken en recreatieve uitrustingen binnen het bos;*
- 4. de aanplantingen die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de houtvoortbrengst, onder meer die van populier en wilg, uitgezonderd de korte-omloop-houtteelt waarvan de aanplant plaatsgevonden heeft op gronden die op dat ogenblik gelegen zijn buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden zoals bepaald in artikel 1.1.2, 10° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;*
- 5. de grienden”⁶⁷.*

Bij de kaalvlakten, die voorheen met bos waren bezet, is dus niet vereist dat zij omgeven zijn door het bos, in tegenstelling tot bij bestendig bosvrije oppervlakten. Wel moet worden aangetoond dat de kaalvlakte voorheen met bos bezet was⁶⁸. Voor de bestendig bosvrije oppervlakten of stroken en recreatieve uitrustingen is vereist dat zij door het bos omgeven zijn⁶⁹.

Homogene aanplantingen van cultuurpopulieren vallen onder het toepassingsgebied tenzij ze staan op een oppervlakte die in gebruik is als landbouwgrond (graasweide of hooiweide) en beschouwd kunnen worden als boslandbouwsysteem (agroforestry)⁷⁰. De korte-omloop-houtteelt gebeurt in het kader van de omschakeling naar alternatieve energiebronnen⁷¹.

8. Het decreet⁷² bepaalt dat zijn uitgesloten uit het toepassingsgebied:

- “1. de fruitboomgaarden en fruitaanplantingen;*
- 2. de tuinen, plantsoenen en parken;*
- 3. de lijnbeplantingen en houtkanten, onder meer langs wegen, rivieren en kanalen;*

⁶⁶ RvS 10 maart 2011, nr. 211.891, CDPK 2012, afl. 3, 453 (samenvatting).

⁶⁷ Art. 3, § 2 Bosdecreet.

⁶⁸ Cass. 22 juni 2009, AR.C.08.0414.N.

⁶⁹ Volgens het ANB op hun website (<https://www.natuurenbos.be/definitiebos>, geraadpleegd 13 december 2018) “worden open plekken kleiner dan 3 hectare die voor de helft omgeven worden door bos, als bos beschouwd. Open stroken en recreatieve uitrustingen binnen het bos worden ook als bos beschouwd.” Een correctere formulering in plaats van “worden als bos beschouwd” zou zijn: “vallen onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet”.

⁷⁰ Standpunt van het ANB op hun website (<https://www.natuurenbos.be/definitiebos>, geraadpleegd 13 december 2018) op basis van combinatie met art. 3, § 3, 9° Bosdecreet.

⁷¹ Het is een teelt van snelgroeiende houtige gewassen die met zeer korte omlooptijden (max. 8 jaar) geoogst worden. Aanplantingen van bijvoorbeeld populier en wilg met omlooptijden van 2 à 5 jaar en bestemd voor de energiewinning of aanplantingen met als doel vezelproductie voor papier of productie van biomassa met een omlooptijd tot 8 jaar worden bijgevolg niet als bos beschouwd (<https://www.natuurenbos.be/definitiebos>, geraadpleegd 13 december 2018)

⁷² Art.3, § 3 Bosdecreet.

4. de boom- en sierstruikkwekerijen en arboreta die buiten het bos zijn gelegen;
5. de sierbeplantingen;
6. de aanplantingen met naaldbomen die uitsluitend bestemd zijn voor de verkoop als kerstboom. Een aanplanting wordt geacht niet langer aan deze voorwaarde te voldoen wanneer de gemiddelde hoogte van het bestand 4 meter heeft bereikt;
7. alle tijdelijke aanplantingen met houtachtige gewassen in uitvoering van de verordeningen van de Europese Gemeenschap voor wat betreft het uit productie nemen van bouwland;
8. de wissenteeft waarvan de bovengrondse massa periodiek tot maximaal drie jaar na de aanplanting of na de vorige oogst, in zijn totaliteit wordt geoogst.
9. systemen voor grondgebruik waarbij de teelt van bomen wordt gecombineerd met landbouw op dezelfde grond, toegepast op een perceel landbouwgrond als vermeld in artikel 2, 12°, van het decreet van 22 december 2006 houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwer, exploitatie en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en het landbouwbeleid en waarvan de aanmelding via de verzamelaanvraag en het aanplanten van de bomen gebeurde na het inwerking treden van het decreet van 20 april 2012 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur.”

Deze uitzonderingen moeten als uitzonderingen en ook in de geest van het decreet het bosareaal te beschermen, restrictief worden geïnterpreteerd.

Met de tuinen worden als (sier)tuinen aangelegde oppervlakten bedoeld, dus wanneer men in de tuin een reeks bomen plant, heeft de uitzondering tot gevolg dat men niet onder het Bosdecreet valt. Deze uitzondering heeft echter niet tot gevolg dat bestaande bossen die als tuin worden gebruikt (zoals bij weekendhuisjes in bossen, of bij villa's in bossen in woonparken volgens het gewestplan) uit het toepassingsgebied zouden vallen⁷³.

Dezelfde bemerking kan worden gemaakt bij de parken. De parken vallen buiten het toepassingsgebied, maar de bosgedeelten ervan blijven onderworpen aan het Bosdecreet⁷⁴. Ook kunnen parken in hun geheel, samen met de bosgedeelten ervan, door een aanwijzing of erkenning als park onder de toepassing van het Bosdecreet worden gebracht⁷⁵.

De lijnbeplantingen en houtkanten, onder meer langs wegen, rivieren en kanalen, vallen buiten het toepassingsgebied. Wanneer drie bomen in een rij geplant zijn, en er voor de rest geen struikgewas en eigen fauna en flora aanwezig is, zal men dus buiten

⁷³ Dit kan onder meer worden afgeleid uit de ontstaansgeschiedenis van de regeling van artikel 31 van het Bosdecreet, ingevoerd in 1999 en wordt bevestigd door het ANB op hun website (<https://www.natuurenbos.be/definitiebos>, geraadpleegd 13 december 2018): “een aangelegde tuin (de grasperken, borders en sierplanten) bij een woning in het bos wordt niet als bos aanzien. De delen van de tuin die met bomen bezet zijn en waartoe een bouseigen fauna en flora behoort, worden wel als bos aanzien!”

⁷⁴ Dit kan onder meer worden afgeleid van het feit dat de decreetgever de definitie van park in artikel 4bis van het Bosdecreet, die stelt dat ook bosgedeelten tot een park kunnen behoren, niet als algemene definitie in artikel 4 van het Bosdecreet heeft opgenomen; zie ook E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje 2010*, Mechelen, Kluwer, 2010, 803.

⁷⁵ Art. 4bis Bosdecreet.

het toepassingsgebied vallen⁷⁶. Als de lijnbeplantingen en houtkanten echter deel uitmaken van een bos (zoals een laan met eiken in een dennenbos), dan wordt aangenomen dat zij wel vallen onder het Bosdecreet. Ook als de met bomen begroeide stroken meer dan 10 meter breed zijn, kan men van een bos spreken⁷⁷, en zo komt het voor dat bepaalde houtkanten of houtwallen weldegelijk onder het Bosdecreet kunnen vallen⁷⁸.

De boom- en sierstruikkwekerijen en arboreta die buiten het bos zijn gelegen vallen buiten het toepassingsgebied met uitzondering evenwel van de korte-omloop-houtteelt waarvan de aanplant plaatsgevonden heeft op gronden die op dat ogenblik gelegen zijn buiten de ruimtelijk kwetsbare gebieden zoals bepaald in artikel 1.1.2, 10° van de VCRO. De korte-omloop-houtteelt slaat op de teelt van snelgroeïende houtachtige gewassen voor een snelle houtvoortbrengst voor de energiewinning, zoals hoger werd uiteengezet.

Voor de aanplantingen met naaldbomen die uitsluitend bestemd zijn voor de verkoop als kerstboom, heeft de decreetgever een duidelijk criterium ingevoerd, dat als een onweerlegbaar vermoeden kan worden aangemerkt: beneden de vier meter zijn deze niet in het toepassingsgebied van het Bosdecreet begrepen (toetsing aan elementen uit de definitie van bos is dan ook uit den boze⁷⁹), vanaf vier meter kunnen deze wel onder het toepassingsgebied vallen.

Onder alle tijdelijke aanplantingen met houtachtige gewassen in uitvoering van de verordeningen van de Europese Gemeenschap voor wat betreft het uit productie nemen van bouwland worden verstaan de aanplantingen onder de vroegere set-aside verordeningen⁸⁰. Deze uitzondering had tot doel in de geest van deze verordeningen een gemakkelijke terugschakeling naar landbouwgrond mogelijk te maken. In de latere verordeningen staat dat tijdelijk karakter echter niet meer centraal. Het gaat slechts om enkele 100en hectare die onder dit vroegere stelsel zijn aangeplant. Deze vallen buiten het toepassingsgebied van het Bosdecreet en dus zelfs ook niet onder de regeling

⁷⁶ Dit neemt echter niet weg dat andere wetgeving erop van toepassing kan zijn. Zo kan een stedenbouwkundige vergunning of natuurvergunning vereist zijn voor het rooien ervan.

⁷⁷ Met betrekking tot de “lijnbeplantingen, houtkanten, dreven en met bomen begroeide langwerpige percelen” stelt het ANB op hun website (<https://www.natuurenbos.be/definitiebos>, geraadpleegd 17 december 2018) het volgende: “lijnbeplantingen onder de vorm van enkele of dubbele bomenrijen, al dan niet langs een (water)weg, zijn geen bos; houtkanten onder meer langs wegen, rivieren en kanalen zijn evenmin bos; dreven en houtkanten die langs beide zijden door bos omgeven zijn en als een onderdeel van het bos beheerd worden, worden als bos beschouwd. Enkel wanneer de dreefbomen horen bij de weg, kanaal of rivier die een ander beheer kent dan het omliggende bos kan er eventueel sprake zijn van een lijnbeplanting. Bijvoorbeeld: een openbare weg met dreefbomen, waarlangs enkele percelen door particuliere eigenaars bebost worden; strookvormige percelen over een breedte van ten minste 10 meter (gemeten aan de buitenkant van de buitenste stammen) die begroeid zijn met bomen en minstens drie bomenrijen breed zijn. Dit betekent dat in theorie het kleinst mogelijke bosje een oppervlakte heeft van 10 m x 10 m.”

⁷⁸ MHHC 20 oktober 2014, nr. MHHC-14/68-VK, TMR 2015, afl. 3, 350.

⁷⁹ Conclusie Advocaat-generaal Duinslaeger bij Cass. 4 september 2012, AR. P.12.0037.N, besproken door K. ROELANDTS, “Door de (kerst)bomen het bos niet meer zien”, TOO 2013, 108-110, en K. DE ROO, “Alle bossen vervullen één of meerdere functies”, TMR 2013, 49-53, err. TMR 2013, 116.

⁸⁰ De laatste was de Verord.Raad E.E.G. nr. 91/2328, 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, PB.L. 6 augustus 1991, afl. 218, 1.

voor het rooien van houtachtige gewassen in agrarisch gebied van artikel 87, § 5 van het Bosdecreet⁸¹.

Een andere uitzondering op het toepassingsgebied vormt de wissenteelt waarvan de bovengrondse massa periodiek tot maximaal drie jaar na de aanplanting of na de vorige oogst, in zijn totaliteit wordt geoogst. Ook hier wordt met zeer korte rotaties gewerkt en is het hoofddoel productie van wissel⁸².

Een nieuwe uitzondering op het toepassingsgebied vormt de agroforestry zoals hoger werd uiteengezet. Indien de eiken evenwel aangeplant zijn vóór 1 juni 2012 (datum van inwerkingtreding van de bepaling in kwestie), dan is de uitzondering niet van toepassing en valt het terrein onder het Bosdecreet⁸³.

IV. Omgevingsvergunningsplicht voor ontbossing

A. Omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen tot ontbossing

9. Er is volgens de VCRO⁸⁴ een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig voor *“het ontbossen zoals vermeld in artikel 4, 15° van het Bosdecreet, van met bomen begroeide oppervlakten, vermeld in artikel 3, § 1 en § 2, van het Bosdecreet”*. Deze bepaling gaat terug tot een bepaling in de Besluitwet van 2 december 1946 betreffende de stedenbouw, waarin een ontbossing werd onderworpen aan een bouwvergunning. Ook in artikel 90bis, § 1 van het Bosdecreet zelf wordt ontbossing verboden tenzij mits het bekomen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen. In de ruimtelijk kwetsbare gebieden zoals bepaald in artikel 1.1.2, 10° van de VCRO is ook de instandhouding van de onwettige ontbossing verboden voor eenieder⁸⁵. Buiten deze gebieden is het onwettig ontbossen volgens de rechtspraak⁸⁶ geen instandhoudingsmisdrijf.

Een ontbossing is volgens het Bosdecreet⁸⁷ *“iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven”*. Een voorbeeld is het kappen van een bos op de plaats waar men een woning wil bouwen of een grasperk wil aanleggen. Een ander voorbeeld is het omzetten van kaalvlakten of open plekken in het bos naar akkerland, indien er zich op deze oppervlakten (enkele) bomen bevinden of erop een herbebossingsplicht rust (bv. op grond van een verleende kapmachtiging⁸⁸ of een goedgekeurd beheerplan). Ook indien bouwwerken worden beoogd op een terrein dat voordien bebost was, maar waar kappingen gebeurden zonder geldige vergunning, is de omgevingsvergunningsplicht

⁸¹ Zie ook E. DE PUE, L. LAVRYSEN en P. STRYCKERS, *Milieuzakboekje 2010*, Mechelen, Kluwer, 2010, 797 (contra 762).

⁸² <https://www.natuurenbos.be/definitiebos> (geraadpleegd 17 december 2018)

⁸³ RvVb 31 oktober 2017, nr. S/1718/0193, *TROS-Nieuwsbrief* 2018, afl. 5, 23 (weergave).

⁸⁴ Art. 4.2.1, 2° VCRO.

⁸⁵ Art. 90bis, § 1, vierde lid Bosdecreet.

⁸⁶ Rb. Oost-Vlaanderen afdeling Gent 8 april 2014, *TMR* 2014, 612.

⁸⁷ Art. 4, 15° Bosdecreet.

⁸⁸ Corr. Gent 5 april 2016, *TMR* 2016, afl. 4, 512.

voor ontbossing van toepassing⁸⁹. En als een terrein reeds volgebouwd is met illegale constructies en stapelplaatsen, en aldus zijn bosfunctie heeft verloren, is tevens sprake van een illegale ontbossing⁹⁰. De rechter die het herstel beveelt van een illegale ontbossing kan de aanplanting van andere boomsoorten opleggen dan deze die werden gekapt⁹¹.

Als het terrein onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet valt, doch helemaal niet met bomen begroeid is, dan is er buiten het geval van een herbebossingsplicht alleszins geen sprake van een ontbossing in de zin van de VCRO, en als men de tekst van artikel 4, 15° van het Bosdecreet letterlijk neemt (“*een bos verdwijnt*”) ook niet in de zin van het Bosdecreet. Wellicht bedoelt de decreetgever naar analogie met (alle) andere bepalingen in het Bosdecreet met de term “*een bos*” echter “*een terrein dat onder het Bosdecreet valt*”, zodat in die interpretatie een ontbossing in de zin van het Bosdecreet een bredere betekenis zou hebben⁹². Een (al te) extensieve interpretatie van het begrip ontbossing is evenwel strijdig met de vereiste van de restrictieve interpretatie van de Strafwet, zodat het maaien van gras onder de populieren geen ontbossing is⁹³.

In het Bosdecreet⁹⁴ wordt “*omvorming van bestaande bossen tot graasweide, gelijkgesteld met ontbossing*”. Als er tientallen bomen staan, beschadigd of zelfs afgestorven door vraatschade van paarden op een graasweide, kan de overtreder het gebrek aan onderbegroeiing niet met succes aangrijpen om te stellen dat het terrein geen bos zou zijn⁹⁵.

Het Bosdecreet⁹⁶ voert ook een (niet-bindend) voorafgaand advies van het ANB in de vergunningsprocedure. Het advies wordt gevraagd door de vergunningverlenende overheid. Als het advies niet wordt verleend binnen 30 dagen, wordt het geacht gunstig te zijn.

Volgens de bestuurspraktijk is geen kapmachtiging van het ANB (die volgens artikel 81, lid 4 van het Bosdecreet nodig is voor kappingen) vereist indien een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen werd verleend voor de ontbossing.

B. Uitzonderingen

10. Voor de rooijing binnen een termijn van 22 jaar na de aanplanting of drie jaar na de laatste exploitatie (bedoeld wordt na de kaalkap) van de “*in het vorig lid bedoelde houtachtige gewassen of spontane bebossing*”, is op basis van artikel 87, lid 5 van het Bosdecreet geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist, doch enkel een voorafgaande eenvoudige melding van de rooijing aan het daartoe

⁸⁹ RvS 31 maart 2009, nr. 192.085, vzw Natuurpunt.

⁹⁰ Corr. Gent 26 juni 2012, *TMR* 2013, 102.

⁹¹ Corr. Gent 5 april 2016, *TMR* 2016, afl. 4, 512.

⁹² Zie ook AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS, *Definitie bos, ontbossing en open plekken binnen het bos*, 2012, 11.

⁹³ RvS 21 juni 2012, nr. 219.885, Vlaams Gewest.

⁹⁴ Art. 97, § 2, 9° Bosdecreet.

⁹⁵ MHC 14 februari 2017, nr. MHC/M/1617/0019, *TMR* 2017, afl. 5, 589.

⁹⁶ Art. 90bis, § 1, tweede lid Bosdecreet.

aangestelde personeelslid van het departement Landbouw en Visserij en de bevoegde ambtenaar van het ANB. Het gaat hier om beplantingen ofwel de spontane bebossingen die dateren van na de inwerkingtreding van het Bosdecreet (dit is 8 oktober 1990), op (vroeger eensluidend) advies van de woudmeester (nu: de bevoegde ambtenaar van het ANB) op gronden gelegen in agrarisch gebied.

Voor een ontbossing in natuurreservaten, of in functie van vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, en voorzien in het op basis van het Bosdecreet of Natuurdecreet goedgekeurd (natuur)beheerplan, is geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist maar enkel een voorafgaande melding aan de bevoegde ambtenaar van het ANB⁹⁷. Deze uitzondering werd ingevoerd (en wat aangepast) om het (vooral) in natuurreservaten (maar niet enkel daar) gemakkelijker te maken vanuit Europees oogpunt waardevolle biotopen te ontwikkelen (schrале graslanden, heiden, enz.) daar waar de aanwezige bossen weinig ecologische waarde hebben.

V. Kapmachtiging in privé-bossen

11. Ofschoon het eigenlijk buiten de problematiek van de ontbossing valt, is het nuttig even in te gaan op het onderscheid tussen kappen en ontbossen en de verschillende regeling daaromtrent. Voor kappingen in een privé-bos moet overeenkomstig het Bosdecreet⁹⁸ een machtiging worden gevraagd aan het ANB. Deze regel geldt voor alle bossen, ofschoon de decreetgever in 2013 wel heeft ingevoerd dat bij uitvoeringsbesluit kappingen van geringe omvang kunnen worden vrijgesteld. Het begrip kapping is in het decreet niet gedefinieerd, dus geldt de gewoon taalgebruikelijke betekenis. Het maakt daarbij niet uit of slechts één boom in het bos, of een gans bos wordt gekapt, alsook met welk doel die kappingen gebeuren (houtoogst, vrijstelling, dunning). Een bijzondere vorm van kapping is een kaalslag, dit is: “*het kappen van een bosbestand zonder aan de grond een ander gebruik te geven*”⁹⁹. Ook een kaalslag valt onder de verplichting van een kapmachtiging. Hier ligt het verschil met het ontbossen, die wordt gedefinieerd als “*iedere handeling waardoor een bos geheel of gedeeltelijk verdwijnt en aan de grond een andere bestemming of gebruik wordt gegeven*”¹⁰⁰. Een ontbossing impliceert dus een gebruiks- of bestemmingswijziging door de eigenaar of gebruiker van het terrein¹⁰¹: er verdwijnt – al dan niet gedeeltelijk – een bos.

Op de vereiste van een kapmachtiging zijn er enkele uitzonderingen, waarvan de voorname is kappingen voorzien in een goedgekeurd (natuur)beheerplan conform het Bosdecreet of het Natuurdecreet. Deze kappingen mogen onmiddellijk worden uitgevoerd en zijn (zelfs) niet meldingsplichtig¹⁰². Nog geen 30 % van de oppervlakte private bossen valt onder een goedgekeurd beheerplan.

⁹⁷ Art. 47 Bosdecreet en art. 90bis, § 1, 5° Bosdecreet.

⁹⁸ Art. 81, lid 4 Bosdecreet.

⁹⁹ Art. 4, 12° Bosdecreet.

¹⁰⁰ Art. 4, 15° Bosdecreet.

¹⁰¹ Zie ook Cass. 8 september 2009, RW 2009-10, 1378, noot M. BOES.

¹⁰² Art. 81, lid 1 Bosdecreet.

Het ANB beslist binnen de 60 dagen na de datum van indiening van het verzoek of de kapping kan worden uitgevoerd, waarvan onverwijld mededeling wordt gegeven aan de betrokken gemeentebesturen. Er is in een administratief beroep voorzien bij een Comité van beroep binnen een termijn van één maand¹⁰³.

VI. Moratorium op ontbossing en compensatieplicht

12. De aandacht voor de problematiek van de ontbossing is niet nieuw. Omwille van de teruggang van het bosareaal door het te vlot verlenen van bouwvergunningen, werd midden de jaren 1990 op parlementair initiatief vrij plotsklaps een moratorium op ontbossingen en een compensatieplicht bij ontbossingen ingevoerd in een nieuw artikel 90bis van het Bosdecreet. Dit moratorium bleek in zijn initiële vorm te streng, waardoor maatschappelijke commotie ontstond omdat sommige mensen die hun grond hadden bebost of laten verbossen, zich geconfronteerd zagen met een de facto bouwverbod, zelfs indien die grond in een woongebied gelegen was. Het moratorium op ontbossing werd dan ook reeds een jaar later op dat vlak versoepeld en de regeling werd onder-tussen herhaaldelijk op kleinere punten gewijzigd. Alsook werd een nieuw uitvoeringsbesluit uitgevaardigd dat de regeling uitwerkt, met name het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 februari 2001 tot vaststelling van nadere regels inzake compensatie van ontbossing en ontheffing van het verbod op ontbossing¹⁰⁴.

13. De grote lijnen van het moratorium op ontbossing en de compensatieplicht bij ontbossing zijn als volgt.

Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen tot ontbossing of om te verkavelen voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen kan niet worden verleend, tenzij in de vermelde gevallen (handelingen van algemeen belang, ontbossing of verkaveling in woongebied of industriegebied in de ruime zin of daarmee gelijk te stellen bestemmingen, ontbossing van de uitvoerbare delen in een niet-vervallen vergunde verkaveling, ontbossing opgenomen in een (natuur)beheerplan in functie van instandhoudingsdoelstellingen van een speciale beschermingszone of bepaalde soorten). Buiten die vermelde gevallen kan die omgevingsvergunning enkel na de individuele ontheffing van het verbod tot ontbossing door de Vlaamse Regering (dit is bij delegatie de minister¹⁰⁵) worden verleend, in welk geval tevens de ruimtelijke ordeningswetgeving moet worden in acht genomen (wat onder meer maakt dat in dat geval in een bosgebied volgens het gewestplan geen ontbossing kan worden vergund)¹⁰⁶. De ont-

¹⁰³ Art. 81, leden 6 en 7 Bosdecreet.

¹⁰⁴ BS 23 maart 2001, laatst gewijzigd bij B.VI.R. van 31 maart 2017, BS 27 april 2017.

¹⁰⁵ Maar in de formulering van het delegatiebesluit van 10 oktober 2003 volgens de Raad van State niet de administrateur-generaal van het ANB (RvS 21 januari 2016, nr. 233.552, TMR 2017, afl. 1, 79; 9 februari 2017, nr. 237.318, TMR 2017, afl. 6, 725).

¹⁰⁶ Op een weigeringsbeslissing tot het verlenen van een ontheffing, is geen hoorplicht van toepassing. Het niet overtuigen van de motivering van de aanvrager om een ontheffing te verlenen, of het ten onrechte geen passende beoordeling bijvoegen, vormen elk op zich een voldoende weigeringsmotief (RvS 2 december 2010, nr. 209.404, nv Dramaco).

heffing van het verbod tot ontbossing is niet gelijk te stellen met een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en geeft op zich geen toelating tot het ontbossen¹⁰⁷; zij is door de aanvrager bij zijn aanvraag bij te voegen¹⁰⁸ en mag ook niet pas in graad van administratief beroep worden ingediend¹⁰⁹. Belangrijk is ook dat het boscompensatievoorstel het vergunningverlenend bestuur er niet van ontslaat het aangevraagde te toetsen in het licht van de in de omgeving bestaande toestand, met name het boskarakter van de omgeving¹¹⁰, of in het licht van de natuurtoets van artikel 16 van het Natuurdecreet¹¹¹.

Indien de ontbossing werd vergund, moet de ontbossing worden gecompenseerd door de houder van de een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen¹¹², al naar gelang het geval¹¹³.

De compensatie wordt gegeven op één van de volgende wijzen: in natura op een minstens gelijke oppervlakte, door storting van een bosbehoudsbijdrage in een speciaal fonds (het bedrag werd in 2017 opgetrokken van 2 tot 3,5 euro/m², jaarlijks geïndexeerd), of door een combinatie van beide. Bepaalde verhogingen (tot maximaal x 3) zijn mogelijk¹¹⁴. Het bedrag is nog steeds vrij laag, daar de gemiddelde bebossingsprijs inclusief aankoop, vergoedingen aan pachters en beplanting gemiddeld boven de 7 euro/m² bedraagt¹¹⁵. Over de compensatie neemt het ANB de definitieve beslissing, nadat de aanvrager een voorstel heeft gedaan, en de in de beslissing van het ANB vervatte voorschriften inzake compensatie gelden als voorwaarde bij de vergunning¹¹⁶. Indien een compensatievoorstel ontbreekt, verliest de vergunningsaanvrager zijn belang om de nietigverklaring van een weigering van omgevingsvergunning voor de ontbossing te vorderen¹¹⁷. Sinds midden 2014 moeten ontbossingen van meer dan 3 ha in natura gecompenseerd worden. Indien naar aanleiding van een illegale ontbossing, het herstel in natura van de ontboste zone wordt opgelegd, dan kan dit niet gecombineerd worden met het daarbovenop betalen van een bosbehoudsbijdrage, omdat er geen vermogensvoordeel meer aanwezig zal zijn eens er herbebost is¹¹⁸.

De compensatieplicht geldt niet voor gronden die spontaan bebost zijn na het in wer-

¹⁰⁷ RvS 30 april 2015, nr. 231.091, Eysackers.

¹⁰⁸ RvS 10 september 2010, nr. 207.290, *TROS-Nieuwsbrief* 2010, afl. 11, 4.

¹⁰⁹ RvVb 30 juni 2015, nr. A/2015/0405, *TMR* 2016, afl. 1, 120. Deze rechtspraak blijft wellicht relevant zelfs al is nu bepaald dat in graad van administratief beroep een openbaar onderzoek kan worden georganiseerd, omdat het gemeentebestuur als bevoegd orgaan in eerste aanleg een kans wordt ontnomen om op basis van alle gegevens van de zaak een besluit over de aanvraag te nemen.

¹¹⁰ RvVb 6 juni 2017, nr. A/1617/0915, *TROS-Nieuwsbrief* 2018, afl. 1, 14 (weergave).

¹¹¹ RvVb 28 mei 2013, nr. S/2013/0144, *TMR* 2014, afl. 2, 255.

¹¹² Dit laatste indien verleend na de inwerkingtreding van het gewijzigde artikel op 23 maart 2001; zie ook RvS 27 oktober 2008, nr. 187.378, Van den Bosch.

¹¹³ Art. 90bis, §§ 1 tot 3 Bosdecreet.

¹¹⁴ Art. 90bis, § 4 Bosdecreet.

¹¹⁵ *Parl. St.* VI. Parl. 2016-17, nr. 1030/1, 16.

¹¹⁶ Art. 90bis, § 5 Bosdecreet.

¹¹⁷ RvS 29 november 2010, nr. 209.289, *TMR* 2011, afl. 2, 178.

¹¹⁸ Corr. Gent 5 april 2016, *TMR* 2016, afl. 4, 512.

king treden van het Bosdecreet (dit is 8 oktober 1990), voorzover deze spontane bebossing de leeftijd van 22 jaar niet heeft bereikt¹¹⁹, om sociale redenen (maar slechts de eerste keer) voor de eerste 500 m² bij woningbouw op percelen kleiner dan 1.200 m² in woongebied of daarmee gelijkgestelde bestemmingen, en (bij het bouwen van woningen) in vergunde verkavelingen aangevraagd na 23 maart 2001 (op voorwaarde dat de verkavelaar de compensatieplicht heeft vervuld)¹²⁰. Men mag niet vergeten dat de compensatieplicht, omdat ze vasthangt aan de houder van de omgevingsvergunning, ook niet geldt voor ontbossingen waarvoor geen omgevingsvergunning vereist is (de gevallen werden hoger uiteengezet). Dat maakt dat Natuurpunt als grootste ontbosser ontsnapt aan de compensatieplicht.

De rechtspraak¹²¹ aanvaardt dat de toepassing van sectorale wetgeving, zoals (het moratorium op ontbossing in) het Bosdecreet, tot gevolg kan hebben dat de ruimtelijke bestemming niet kan worden gerealiseerd, en dat het bestuur bij haar beslissingen gebruik maakt van richtlijnen (zeker wanneer ze slechts één element uit de beoordeling vormen) .

Het ontbossingsverbod kan ook privaatrechtelijke gevolgen hebben. Zo werd in de rechtspraak¹²² een overeenkomst strekkende tot toekenning van een recht om een zand- en grintgroeve uit te baten op een terrein waarop artikel 90bis van het Bosdecreet van toepassing is, absoluut nietig verklaard wegens een ongeldig voorwerp. Ook naar aanleiding van een illegale ontbossing door de verkoper kan deze gehouden zijn tot vrijwaring van de koper die de ontbossing moet compenseren¹²³.

14. Het Rekenhof heeft over het moratorium op ontbossing en de compensatieplicht bij ontbossing een audit verricht¹²⁴, waarin heel wat voor het beleid bruikbare bevindingen staan over de praktische toepassing.

Jaarlijks ongeveer 850 toegestane aanvragen voor een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen, zijn samen goed voor de ongeveer 230 ha per jaar dat ontbost wordt. Het blijkt dat niet zo veel aanvragen worden geweigerd (gemiddeld een 40-tal per jaar).

Daarvan zijn er jaarlijks gemiddeld 90 waar vooraf een aanvraag tot ontheffing toegestaan is, voor samen ongeveer 80 ha (de laatste jaren 50 ha). Het aantal dat geweigerd wordt ligt hier verhoudingsgewijs hoger (gemiddeld een 20-tal per jaar).

Dit betekent dat ongeveer 2/3^e van de ontbossingen gebeurt als gevolg van besluiten van lokale besturen of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, zonder dat een ontheffing nodig is. Wel is er steeds een advies van het ANB vereist, en dat blijkt doorgaans te worden opgevolgd (voor gemiddeld 3 ha per jaar wordt een ontbossing toegestaan ondanks ongunstig advies van het ANB).

¹¹⁹ Maar dit neemt niet weg dat daarop wel het principiële ontbossingsverbod van toepassing is (RvVb 26 augustus 2014, nr. A/2014/0584, *TMR* 2015, afl. 3, 348).

¹²⁰ Art. 90bis, § 7 Bosdecreet.

¹²¹ RvS 2 februari 2012, nr. 217.679, Holsbeek.

¹²² Antwerpen 27 september 2011, *MER* 2015, 311, noot J. DE CONINCK en L. PEETERS.

¹²³ Rb Gent 12 mei 2015, *TOO* 2015, afl. 4, 496 (bespreking F. HAENTJENS).

¹²⁴ REKENHOF, *Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds*, 2016, 63 blz.

Voor gemiddeld bijna 200 ha jaarlijks moet gecompenseerd worden, voor 30 ha is de vrijstelling van toepassing. Voor ongeveer 60 % van de ontboste oppervlakte, met name gemiddeld 150 ha per jaar wordt gekozen voor een bosbehoudsbijdrage, die terecht komt in het Bossencompensatiefonds, en dus niet voor compensatie in natura¹²⁵. Met deze middelen hebben het Vlaamse Gewest en de lokale besturen gronden aangekocht om te bebossen, gemiddeld voor minder dan 50 ha jaarlijks, terwijl zij 150 ha jaarlijks zouden moeten bebossen, en blijven te weinig middelen over voor de bebossing zelf. Het proces verloopt traag en moeilijk onder meer door de hoge gronddruk, de uitsluiting van gronden in herbevestigd agrarisch gebied, en het voorafgaand akkoord met eventuele pachters¹²⁶.

Volgens het Rekenhof is het probleem (waardoor Vlaanderen jaarlijks een nettoverlies aan bossen realiseert) niet zozeer van juridische aard in de regeling van het moratorium op ontbossing en de compensatieplicht bij ontbossing: “*het systeem van onthefing, ontbossing en compensatie kan in principe goed werken*”. Wel zijn er heel wat praktische problemen (zoals op het vlak van opvolging van dossiers, bijhouden in een databank, controles ter plaatse, en interne werking van de diensten) en struikelblokken in andere wetgevingen (zoals met betrekking tot pacht) die maken dat het systeem niet optimaal functioneert, en ook wijst het Rekenhof daarnaast op een blijvend risico op illegale sluipende ontbossingen¹²⁷. Ook lijkt het inherent aan een systeem dat financiële compensatie toelaat, dat er een tijdsverloop van meerdere jaren passeert tussen de ontbossing en de effectieve bebossing elders, tenzij de overheid zelf het Bossencompensatiefonds in belangrijke mate zou vóórfinancieren.

De ontbossingen van Natuurpunt, daarvan dunkt me dat zoiets zou kunnen worden opgevangen mits het afsluiten van een convenant tussen de Vlaamse Regering en Natuurpunt, waarin de vereniging zich binnen een bepaalde periode globaal gezien zou verbinden tot het realiseren van geen nettoverlies aan bossen op haar terreinen, want hoe dan ook blijft het belangrijk om ook in de natuurreservaten niet globaal in te boeten op de bosindex. De vereniging ziet dat zelf wel in, werkt met een eigen bosbalans, en wil op termijn meer bos aanplanten dan kappen¹²⁸.

VII. Naar een betere bescherming van de zonevreemde bossen: de boskaart

15. De decreetgever heeft eind 2015 een initiatief genomen voor een verdergaande bescherming van zonevreemde bossen, de invoering van een artikel 90ter in het Bosdecreet. Hieronder iets meer hierover, ondanks dat de afschaffing van het artikel is voorzien in het Voorontwerp van decreet tot wijziging van het bosdecreet van 13 juni

¹²⁵ REKENHOF, *Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds*, 2016, 13-14, 20, 25 en 44.

¹²⁶ REKENHOF, *Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds*, 2016, 57.

¹²⁷ REKENHOF, *Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds*, 2016, 32 en 59.

¹²⁸ <https://www.bondbeterleefmilieu.be/artikel/factcheck-natuurpunt-de-grootste-ontbosser-van-het-land> (geraadpleegd 2 januari 2019).

1990¹²⁹, wat betreft de bescherming van waardevolle bossen.

De Vlaamse Regering werd belast met het opmaken van een kaart op perceelsniveau van *“de meest kwetsbare waardevolle bossen, niet gelegen in een zone sorterend binnen de categorie van gebiedsaanduiding bos, parkgebied of reservaat en natuur, zoals aangewezen op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen”*: zonevreemde bossen dus, volgens bepaalde (vnl. ecologische) criteria. Een ontwerpkaart zou onderworpen worden aan een openbaar onderzoek van 60 dagen, beperkt tot technische bezwaren en opmerkingen. De Vlaamse Regering zou na het openbaar onderzoek de kaart van de meest kwetsbare waardevolle bossen definitief vaststellen. Het besluit houdende definitieve vaststelling zou bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad worden bekend gemaakt. Er zou ten aanzien van bossen op de kaart een verbod op ontbossing gelden. Een vergunning voor de gehele of gedeeltelijke ontbossing van de bossen op de kaart zou enkel kunnen verleend worden na voorafgaand besluit van de Vlaamse Regering, ongeacht de bestemming op de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen. De compensatieplicht zou ook hier van toepassing zijn. Het verbod zou van rechtswege worden opgeheven door een besluit tot definitieve vaststelling van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat betrekking heeft op bossen opgenomen op de kaart. Indien de Vlaamse Regering zou besluiten dat geen afwijking kan toegestaan worden van het verbod tot ontbossing, dan zou de Vlaamse Regering ertoe verplicht zijn om binnen twee jaar, te rekenen vanaf dat besluit, een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast te stellen voor het betrokken boscomplex.

De kaart met de meest kwetsbare waardevolle bossen werd door de Vlaamse Regering op 31 maart 2017 voorlopig vastgesteld¹³⁰, met hieraan gekoppeld een openbaar onderzoek van 16 mei 2017 tot 14 juli 2017, doch na maatschappelijke onrust en kritiek o.m. op de methode gebruikt bij de aanduiding, werd zij op 22 mei 2017 alweer ingetrokken door de Vlaamse Regering. Over deze mislukking hebben wij het reeds gehad in de inleiding van deze bijdrage.

Indien op een dergelijke kaart vooral bossen in woongebieden, recreatiegebieden en industriegebieden staan, dan heeft dit initiatief zin vermits daar een groot deel van de ontbossingen worden toegelaten. In het begin van deze bijdrage hebben wij vermeld dat op de uiteindelijk boskaart slechts 1/3^e van deze planologisch bedreigde bossen lagen, zodat het nut van dit initiatief sterk betwijfeld kan worden. Voor de bossen in het agrarisch gebied is dergelijke regeling immers weinig zinvol, onder meer vermits het bedrag om financieel te compenseren hoog genoeg ligt om daar het ontbossen te ontmoedigen. Om de pil voor de betrokken eigenaars te verzachten, werd het bekomen van een planschadevergoeding mogelijk gemaakt, waaraan echter een jarenlang planingsproces moet voorafgaan. Ofschoon de idee op zich niet verkeerd is, lijkt dit alles toch vrij bureaucratisch.

VIII. Naar een betere bescherming van de zonevreemde bossen bis: zonder boskaart

¹²⁹ VR 2018 2007 DOC 0930/1BIS.

¹³⁰ BS 10 mei 2017.

16. De Vlaamse Regering heeft nog vóór het zomerreces van 2018 een Voorontwerp van decreet tot wijziging van het bosdecreet van 13 juni 1990¹³¹, wat betreft de bescherming van waardevolle bossen, gelanceerd, dat voor advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State ligt. Het is de verwachting dat dit begin 2019 de weg tot decreet succesvol zal afleggen, wellicht met nog enkele juridisch-technische verbeteringen. De inwerkingtreding is voorzien samen met de inwerkingtreding van de wijzigingen aan het uitvoeringsbesluit van 16 februari 2001. Daarmee wordt komaf gemaakt met de regeling omtrent de boskaart en worden ingrijpende wijzigingen aangebracht in het moratorium op ontbossing (in nieuwe §1bis tot en met § 1octies in artikel 90 van het Bosdecreet).

Over de motieven voor een nieuwe regeling lezen we in de nota van de minister aan de Vlaamse Regering: *"De regeling zorgt voor een maximale rechtszekerheid, richt zich niet op kleine versnipperde bospercelen, baseert zich op de ecologische waarde, bepaald volgens een beschreven methodiek, gebruikt bij de opmaak van de Biologische Waarderingskaart, voorziet in een terreinverificatie, betreft de lokale besturen en houdt een correcte vergoedingsregeling in."*

De hoofdlijnen van de nieuwe regeling zullen als volgt zijn (op basis van de tekst van het voorontwerp van decreet).

Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen tot ontbossing of om te verkavelen voor geheel of gedeeltelijk beboste terreinen kan niet worden verleend, dan met individuele ontheffing van het verbod tot ontbossing door de Vlaamse Regering. Dit kan voor een deel van de bossen nog steeds bij delegatie de minister zijn, maar (luidens de toelichting) niet voor de *"meest kwetsbare, waardevolle bossen"* (volgens een aantal criteria: Biologische Waarderingskaart, niet in een groene planologische bestemming, deel uitmakend van zonevreemd bos van minstens 1 ha groot dat deel uitmaakt van bos van meer dan 3 ha). In die gevallen wordt de beslissing genomen door de voltallige Vlaamse Regering.

In de uitzonderingen op de ontheffingsplicht wordt gesnoeid. De uitzondering van de handelingen van algemeen belang is geschrapt. Blijven wel nog over: ontbossing in woongebied of industriegebied in de ruime zin, volgens de plannen van aanleg, doch met als bijkomende voorwaarde dat het terrein deel uitmaakt van een bos kleiner dan 1 ha, of een bos kleiner dan 3 ha, waarvan niet meer dan 1 ha gelegen is in woon- en industriegebied; ontbossing in de categorie woongebied of industriegebied volgens een ruimtelijke uitvoeringsplan of algemeen of bijzonder plan van aanleg of niet-vervallen verkaveling definitief goedgekeurd na 1 mei 2000 en tot de inwerkingtreding van het decreet; ontbossing opgenomen in een natuurbeheerplan in functie van instandhoudingsdoelstellingen goedgekeurd volgens artikel 16octies van het Natuurdecreet. Buiten die vermelde gevallen kan de omgevingsvergunning dus enkel worden verleend na de individuele ontheffing van het verbod tot ontbossing.

In geval de ontheffing wordt geweigerd, dan is de Vlaamse Regering ertoe verplicht

¹³¹ VR 2018 2007 DOC 0930/1BIS.

om binnen twee jaar, te rekenen vanaf dat besluit, een ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig vast te stellen voor het betrokken boscomplex (en binnen de vier jaar definitief). Op die manier ontstaat dan de mogelijkheid tot het bekomen van een planschadevergoeding. Indien het terrein behoort tot de categorie woon- en industriegebied in de ruime zin, dan staat ook de koopplicht open.

Voor de rest wijzigt er niet veel, behoudens dat het ANB dat advies verleent in de ontheffingsprocedure, op zijn beurt het voorafgaand advies van de betrokken gemeente moet inwinnen, dat het ANB als het al advies heeft gegeven in de ontheffingsprocedure niet een tweede keer advies moet verlenen in de procedure voor de omgevingsvergunning, en dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd wordt voor het juridictioneel beroep tegen een weigering van de ontheffing (over het geval van een inwilliging van de ontheffing zwijgt het voorontwerp van decreet).

17. Als men die nieuwe regeling evalueert in het licht van het debacle met de boskaart en de bevindingen van het Rekenhof, dan kunnen alvast volgende bedenkingen worden geformuleerd.

Samen met de boskaart verdwijnt ook het aanvankelijke voornemen van 12.500 ha zonevreemde bossen duurzaam te beschermen. Er wordt nu geen kwantitatieve doelstelling meer vooropgesteld¹³². Daar staat echter tegenover dat er, zowel onder de bestaande als onder de nieuwe (nog iets strengere) regeling, op papier een behoorlijke juridische bescherming is van de bossen.

Of men de regel al dan niet omdraait (uitzonderingen op moratorium gecombineerd met de ontheffing als uitwegmogelijkheid, dan wel de ontheffing als basisregel met uitzonderingen als uitwegmogelijkheden) is op zich niet beslissend. Men moet gaan kijken naar de gevallen die eronder ressorteren. Dan valt op dat de lokale besturen en ook de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in minder gevallen autonoom een beslissing kunnen nemen over de ontbossing: de handelingen van algemeen belang komen voortaan onder de ontheffing te vallen, alsook de grotere ontbossingen in woon- en industriegebied. Op dit punt heeft de Vlaamse Regering rekening gehouden met de bevindingen van het Rekenhof.

Maar of dit daadwerkelijk de ontbossingsgolf kan doen stoppen, hangt af van de reikwijdte van de uitzondering van de kleine zonevreemde bossen in de praktijk¹³³. In de bevindingen van het Rekenhof kan men voor het invoeren van die uitzondering geen argumenten vinden. Integendeel, dat uit de bevindingen van het Rekenhof blijkt dat door de band genomen een ontheffing slaat op een ontbossing van minder dan 1 ha, doet niet veel goeds vermoeden. Het lijkt immers dat tot dusver, enkele uitzonderingen daargelaten, vooral de vele kleine ontbossingen samen verantwoordelijk zijn voor de gemiddeld 230 ha ontbossing per jaar.

Dan is er het onderscheid tussen de gevallen waarin de bevoegdheid tot het nemen van de beslissing over de ontheffing ligt bij de Vlaamse Regering (collegiaal) of bij de

¹³² Zie ook <https://www.tijd.be/dossier/krant/kleine-zonevreemde-bossen-winnaar-van-geschrapte-boskaart/10033334.html> (geraadpleegd 2 januari 2019).

¹³³ Zie ook <https://www.tijd.be/dossier/krant/kleine-zonevreemde-bossen-winnaar-van-geschrapte-boskaart/10033334.html> (geraadpleegd 2 januari 2019).

bevoegde minister. Of die bevoegdheidsverschuiving (in sommige gevallen) naar de voltallige Vlaamse Regering daadwerkelijk tot minder ontheffingen gaat leiden, hangt in de eerste plaats af van wie de bevoegde minister is en welke de andere ministers zijn. Op zich zegt dit dus niet zoveel, en meer nog, het lijkt dat heel wat energie gaat moeten gestopt worden in het afbakenen van deze gevallen. Dat dit nauwkeurig zal moeten gebeuren, is evident, want de juridische gevolgen kunnen zijn dat de beslissing niet door het bevoegde orgaan is genomen, wat aanleiding kan geven tot juridische betwistingen (die er zoals vermeld zelfs over de huidige delegatie aan de administrateur-generaal van het ANB waren).

Dat de Vlaamse Regering het in het voorontwerp van decreet enkel heeft over de rechtsbescherming tegen een weigering van een ontheffing, en niet tegen een toekenning ervan, zegt ook wel iets over de niet te beste juridische kwaliteit (samen met ingewikkelde regeling in verband met de bevoegdheid van de voltallige Vlaamse Regering die men moet samenlezen met de toelichting om ze te kunnen begrijpen, en het feit dat sommige bepalingen er dubbel staan¹³⁴) en mogelijks zelfs over de intenties van sommige beleidsmakers (dat het verschuiven van de macht naar het gewestelijk niveau misschien belangrijker wordt geacht dan het tegengaan van ontbossingen zelf). Tot slot blijft de kritiek dat het vrij bureaucratisch is, het bekomen van een schadevergoeding slechts mogelijk te maken, nadat een jarenlang (vier jaar) planningsproces moet voorafgaan. Dit gaat leiden tot het steken van veel energie in de opmaak van vele ruimtelijke uitvoeringsplannen voor in oppervlakte beperkte bossen, waarvan men de uitkomst op voorhand weet (namelijk behoud van het bos, tenzij men in een tweede instantie toch de ontbossing wil toelaten), wat niet de essentie is van ruimtelijke planning.

IX. Bebossing en herbebossing

18. Het jaarlijks nettoverlies aan bossen kan uiteraard niet enkel door het tegengaan van ontbossing, maar ook door bebossing worden ongedaan gemaakt. Uit de bevindingen van het Rekenhof blijkt dat de compenserende bebossingen die samenhangen met een ontbossing, niet op schema zitten. Het proces verloopt traag en moeilijk onder meer door de hoge gronddruk, de uitsluiting van gronden in herbevestigd agrarisch gebied, en het voorafgaand akkoord met eventuele pachters¹³⁵. Eens te meer blijkt de politiek de afgelopen jaar de landbouwbelangen te blijven vooropstellen, dit terwijl de landbouw slechts een aandeel heeft van 0,7 % van het bruto binnenlands product in België, en een groot deel van de voedselproductie niet op de lokale bevolking gericht is (bv. 70 % van de varkensteelt is voor de export¹³⁶, evenals een groot aandeel van de teelt van veevoedergewassen), en daarentegen zoals reeds vermeld de zelfvoorzieningsgraad voor hout in Vlaanderen bij slechts 7,5 % ligt. Uiteindelijk blijkt in het

¹³⁴ Met name §1ter derde lid en §1sexies laatste lid.

¹³⁵ REKENHOF, *Ontbossing en compensatie. Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds*, 2016, 57.

¹³⁶ Schatting op basis van: https://www.vlam.be/public/uploads/files/feiten_en_cijfers/vlees/zelfvoorzieningsgraad_tem_2016.pdf (geraadpleegd 8 januari 2019)

algemeen het gebrek aan ruimte voor nieuwe bebossing een groot manco in Vlaanderen¹³⁷. En het is des te opvallend dat de hindernissen in de wetgeving daaromtrent vooralsnog niet worden aangepakt.

Deze zitten niet in het Bosdecreet zelf, dat een onderscheid maakt tussen bebossing en herbebossing, naargelang de grond vroeger reeds onder het Bosdecreet viel. Een bebossing en een herbebossing zijn op grond van het Bosdecreet in beginsel niet aan een vergunning onderworpen (maar op grond van andere wetgeving kunnen wel bepaalde andere vereisten gelden, zoals een omgevingsvergunning voor vegetatiewijziging of een milieueffectrapport). Wel bepaalt de Vlaamse Regering criteria voor ecologisch verantwoorde bebossing en bosuitbreiding¹³⁸ (voorlopig zijn deze vervat in een omzendbrief).

Bosaanplanting in het agrarisch gebied of palend aan het agrarisch gebied is volgens het Veldwetboek¹³⁹ verboden op minder dan zes meter van de scheidingslijn tussen twee erven. In de agrarische gebieden is voor beplanting met houtachtige gewassen een vergunning van het college van burgemeester en schepenen vereist. Het college beslist binnen 30 dagen na de indiening van de aanvraag. Doet het dit niet binnen die termijn, dan wordt de vergunning geacht verleend te zijn. De weigering van de vergunning is met redenen omkleed; binnen een maand na de kennisgeving kan beroep worden ingesteld bij de deputatie. De vergunningverlenende overheid vraagt daarbij advies aan het daartoe aangestelde personeelslid van het departement Landbouw en Visserij en in bepaalde gevallen de bevoegde ambtenaar van het ANB. Deze vergunningsplicht smoorde vooral in het verleden heel wat bebossingen in de kiem.

De grootste juridische hindernis voor bebossing van landbouwgronden is echter de Pachtwet. In België zijn bijna 70 % van de landbouwgronden verpacht. In vele gevallen is de pachter niet geïnteresseerd in bebossing, maar wel de verpachter mocht hij over het goed kunnen beschikken. De Pachtwet laat hem echter niet toe de pacht op te zeggen om het terrein te bebossen. Ofschoon reeds sinds 20 jaar voorstellen zijn gedaan de Pachtwet op dat punt aan te passen, wordt het ook nu dat sinds de laatste staatshervorming het Vlaamse Gewest bevoegd is geworden voor landpacht, weer vooruitgeschoven. Nochtans blijkt er stilaan maatschappelijk consensus te groeien om de verpachter gemakkelijker de pacht te laten opzeggen in ruimtelijk kwetsbare gebieden¹⁴⁰, wat een (noodzakelijke) stap in de goede richting zou zijn voor meer bebossing en natuurontwikkeling.

X. Vooruitblik en aanbevelingen

19. In heel wat beleidsdocumenten in Vlaanderen wordt bosuitbreiding (minstens tot vóór kort hoog in het vaandel gedragen. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uit

¹³⁷ <https://www.natuurpunt.be/nieuws/na-de-polemiek-bomen-de-grond-20170510> (geraadpleegd 2 januari 2019)

¹³⁸ Art. 87, laatste lid Bosdecreet.

¹³⁹ Art. 35bis, § 5 Veldwetboek.

¹⁴⁰ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1095549>, p. 9

1997 voorzag in een toename van 10.000 ha bijkomend bosgebied of bosuitbreidingsgebied “*waarbinnen ecologisch verantwoorde bosuitbreiding plaatsvindt*”. Tot 2017 is er 3.200 ha bosgebied bijgekomen¹⁴¹, waarvan slechts 1.000 tot 2.000 ha effectief zou bebost zijn¹⁴². Volgens het Instandhoudingsdoelstellingenbesluit van 2010¹⁴³ moet er een uitbreiding komen met bijna 6.000 ha Europees beschermenswaardige boshabitats¹⁴⁴. In de in 2018 goedgekeurde Strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen¹⁴⁵ ontbreekt een ruimteboekhouding zoals bij het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, maar lijkt men (voorlopig) verder deze uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen te hanteren.

De ontbossingsproblematiek zal ook aan belang winnen in het kader van het klimaatbeleid. Volgens een recente Europese verordening¹⁴⁶ zal elke lidstaat een boekhouding moeten bijhouden voor onder meer bebost en ontbost land¹⁴⁷, en een nettoverlies aan bosareaal zal moeten gecompenseerd worden door een overeenkomstige reductie aan emissies van broeikasgassen¹⁴⁸. Deze verordening vormt dus een bijkomende stimulans voor de overheid om de trend van het jaarlijkse nettoverlies aan bosareaal om te buigen.

Bij de beleidsuitvoering komt van al deze mooie doelstellingen – de ene al ambitieuzer dan de andere – echter bitter weinig terecht. De stap van een (op zich wel voor de overheid bindende) doelstelling naar een afdwingbare juridische norm in de verdere beleidsuitvoering, daar loopt het altijd maar weer mank. Hopelijk wordt dezelfde fout niet herhaald bij de betonstop. De lancering ervan in een beleidsplan heeft momenteel zelfs een averechts effect (er wordt tegenwoordig dagelijks meer 8 ha in plaats van 6

¹⁴¹ <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1324889> (geraadpleegd 8 januari 2019)

¹⁴² Bosbarometer 2015 van BOS+; http://www.natuurpuntantwerpenstad.be/downloads/beleidsdossier_bosarm_vlaanderen_32013.pdf (geraadpleegd 8 januari 2019). De minister kan daarover blijkbaar zelf geen cijfers geven op een parlementaire vraag <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1324889> (geraadpleegd 8 januari 2019)

¹⁴³ B.VI.R. van 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats, BS 5 november 2010.

¹⁴⁴ MINA-Raad, *Studie betreffende de instrumenten voor het natuur- en bosbeleid*, Brussel, Mina-Raad, 2013, 45.

¹⁴⁵ https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/BRV_StrategischeVisie_VR20181307DOC.pdf (geraadpleegd 8 januari 2019)

¹⁴⁶ Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en –verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energie kader 2030 (...), *PB.L.* 19 juni 2018, 156. Zie G. NABUURS, E. ARETS en M. SCHELHAAS, “Understanding the implications of the EU-LULUCF regulation for the wood supply from EU forests to the EU”, 2018, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6191406/>, 10 pp.

¹⁴⁷ In Bijlage II van deze verordening worden per lidstaat minimumwaarden gegeven voor parameters inzake grondoppervlak, kroonbedekking en boomhoogte. Voor België is dat een minimumoppervlakte van 0,5 ha, een kroonbedekking van 20 % en een boomhoogte van 5 meter. Voor sommige andere landen gelden niettegenstaande het grote bosareaal soms voor kleinere minimumoppervlakten (bv. Tsjechië en Oostenrijk zelfs 0,05 ha, dus 500 m²). Dit heeft wellicht voor die landen tot gevolg dat ook die kleine bossen kunnen in rekening worden gebracht als koolstofsinks, en in België niet; dit alles omdat die landen die kleine bossen ook al vanouds (referentiejaar meestal 1990) meenemen in hun “boswijzer”.

¹⁴⁸ G. NABUURS, E. ARETS en M. SCHELHAAS, “Understanding the implications of the EU-LULUCF regulation for the wood supply from EU forests to the EU”, 2018, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6191406/>, 2.

ha verhard¹⁴⁹). Een hoofdaanbeveling voor het beleid is dan ook dat werk wordt gemaakt van afdwingbare juridische normen die de (bindende) beleidsdoelstellingen omzetten. Een voorbeeld: een globale kwantitatieve doelstelling voor meer oppervlakte aan groene bestemmingen volstaat niet; vooraleer een regionaal of lokaal planningsproces wordt opgestart, moet al geweten zijn hoeveel ha er aan groene bestemmingen moet bijkomen in het plangebied (er niet aan voldoen betekent dan dat het plan onwettig is, zo eenvoudig is dat).

20. Hieronder enkele gebundelde aanbevelingen aan het beleid.

1) Hanteer ook een index voor het areaal bos en open natuur samen.

Metten is weten: de overheid dient werk te maken van een betrouwbaar monitoringsysteem dat ons een beeld geeft (in kaarten en cijfers) van de jaarlijkse vermindering (en uitbreiding) van de belangrijkste soorten waardevolle biotopen. Dit gaat niet enkel over bossen, maar ook over historisch permanente graslanden, hoogstamboomgaarden, kleine landschapselementen, enz. De vegetatietypen die worden gehanteerd bij de omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen kunnen daarbij een inspiratiebron zijn. Dit moet dan uitmonden in een index voor het areaal bos en open natuur, naast een bosindex (cf. Nederland).

2) Ontwikkel een proactief in plaats van reactief beleid tegenover ontbossingen.

In de ruimtelijke beleidsplannen dienen op gewestelijk niveau kwantitatieve taakstellingen te komen opgelegd, per plangebied, voor de uitbreiding van natuur- en bosgebieden (het onderscheid tussen beide zou best wel vervallen), en voor compensatiegebieden voor natuur- en bosgebieden die zullen worden omgezet naar andere bestemmingen, zodat al minstens op papier geen nettoverlies wordt gerealiseerd. Voor wat bebossing betreft, dienen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen gebieden voor boscompensatie te worden voorzien, die toekomstige ontbossingen moeten opvangen. De overheid dient het Bossencompensatiefonds in voldoende wijze vóór te financieren, om grondaankopen te verrichten (desnoods via onteigening) en te bebossen, en dit vooraf aan de ontbossingen, zodat ook feitelijk geen nettoverlies aan bosareaal wordt gerealiseerd. De kosten worden dan via de bosbehoudsbijdrage gerecupereerd wanneer later ontbossingen worden vergund. Dit komt eigenlijk neer op het opzetten van een systeem van habitatbanking voor bossen¹⁵⁰.

3) Durf sleutelen aan de bescherming van het landbouwareaal.

Het vermeld proactief beleid waarvan sprake zal niet kunnen worden ontwikkeld indien het beleid te sterk blijft vasthouden aan het behoud van het landbouwareaal. Hoe men het ook bekijkt, (macro-)economisch, sociaal of ecologisch, is er in Vlaanderen geen probleem met een lichte reductie van het landbouwareaal. De landbouw is een sector die o.m. qua aantal bedrijven sterk teruggaat en die relatief weinig bijdraagt tot de economie, de tewerkstelling, en zelfs de voedselvoorziening van de mensen hier, maar

¹⁴⁹ <https://www.knack.be/nieuws/belgie/betonstop-leidt-tot-betongolf/article-normal-1410243.html>; <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/-betonstop-heeft-omgekeerde-effect-sindsdien-meer-open-ruimte-ingenomen~adee924d/> (geraardpleegd 7 januari 2019).

¹⁵⁰ Zie ook H. SCHOUKENS, *Ecological restoration as new environmental paradigm*, Gent, Universiteit Gent, 2017, 295-321.

des te meer tot milieuproblemen. Een opzegging van de pacht om redenen van bossing of natuurontwikkeling, minstens in de natuur- en bosgebieden, moet dringend mogelijk worden gemaakt.

4) Werk samen met Natuurpunt.

Het beleid zou toch een quick win moeten kunnen scoren, aangezien de grootste ontbosser tegelijk onze grootste terreinbeherende natuurvereniging is. Het lijkt mij dat een convenant tussen de Vlaamse Regering en Natuurpunt een geschikt instrument zou zijn, waarin de vereniging zich binnen een bepaalde periode globaal gezien zou verbinden tot het realiseren van geen nettoverlies aan bossen op haar terreinen.

5) Sta minder ontbossingen toe.

De politiek moet in belangenafwegingen ook meer durven kiezen voor het behoud van het bos in plaats van voor economische belangen op korte termijn.

21. De tweedeling tussen natuur en bos en bijgevolg natuurbeleid en bosbeleid is de laatste tijd meer en meer aan het vervagen. Dat is logisch omdat het gaat over dezelfde (groene) open ruimte, en het bosbeheer veel ecologischer is geworden. Ondertussen zitten natuur en bos ook samen onder één administratie (het ANB).

Het Bosdecreet wordt tegenwoordig als het ware meer en meer uitgekleeft: delen daaruit verdwijnen en worden overgeheveld naar het Natuurdecreet (bv. over bosreservaten, toegankelijkheid of beheerplannen). Het lijkt een kwestie van tijd of het Bosdecreet zal een grotendeels leeg decreet worden met nog slechts enkele belangrijke bepalingen (zoals i.v.m. ontbossingen). Beide decreten beginnen, tevens door hun ouderdom en de vaak ingrijpende wijzigingen van de laatste decennia, moeilijk leesbaar te worden, en heel wat bepalingen ervan zijn zinloos omdat ze niet op zichzelf staan en nooit werden uitgevoerd. Door het feit dat gelijkaardige zaken in verschillende decreten worden geregeld, krijgt men onevenwichten. Tegenover de vrij strenge regeling voor ontbossingen (Bosdecreet) steekt de regeling voor vegetatiewijzigingen (Natuurdecreet) bleekjes af.

Vanuit juridisch oogpunt lijkt de tijd dan ook stilaan rijp om na te denken over een geïntegreerd decreet over natuur en bos. Inspiratie daarvoor kan worden opgedaan in het Voorontwerp van Natuurwetboek, dat aan het Centrum voor Milieu- en Energierecht van de UGent werd opgemaakt in opdracht van het Vlaamse Gewest¹⁵¹. Specifiek hoe (uitvoerig) ingrepen in de natuur zoals ontbossingen alsook wijzigingen van andere waardevolle biotopen worden geregeld, naar Duits model, blijft een voorbeeld van hoe doelmatig wetgeving zou kunnen zijn, om nettoverlies aan natuur en bos, kortom aan biodiversiteit, te voorkomen.

XI. Besluit

¹⁵¹ G. VAN HOORICK, A. CLIQUET, L. DEKIMPE, V. EERENS, Voorontwerp van Vlaams Natuurwetboek – Voorontwerp van decreet betreffende de natuur, de landschappen, de bossen, en de wilde flora en fauna, Antwerpen, Intersentia 2005, 325 p.; G. VAN HOORICK, A. CLIQUET, L. DEKIMPE, V. EERENS, *Preliminary Draft of the Flemish Nature Code - Preliminary draft of the decree on nature, landscape, forests and wild flora and fauna*, Antwerpen-Oxford-Portland, Intersentia 2008, 239 p.

22. In deze bijdrage heb ik vertrekkend van de mislukking met de boskaart, het jaarlijks nettoverlies aan bossen in Vlaanderen in een ruimer kader geplaatst, en gezocht naar oorzaken en oplossingen.

De oppervlakte aan ontbossingen zelf, enkele grove gevallen waar de politiek te gauw kiest voor economie op korte termijn daargelaten, valt eigenlijk nog tamelijk mee. Toch kan de jaarlijkse ontboste oppervlakte teruggebracht worden door minder toelatingen te verlenen. Het voorontwerp van decreet biedt kansen om vooral de grotere, maar niet de vele eerder kleine ontbossingen tegen te houden.

De compensatieverplichting leidt niet tot voldoende bebossingen en de wijzigingen daaraan van de laatste jaren (hoger bedrag, in natura bij grotere ontbossingen) zullen daar maar weinig aan kunnen verhelpen. Meer globaal gezien staat de bosuitbreiding op een zeer laag pitje, en dat is vooral te wijten aan een gebrek aan politieke wil. Daardoor worden de hindernissen op bosuitbreiding in andere wetgevingen (Veldwetboek, vooral Pachtwet) niet aangepakt en wordt in de ruimtelijke planning te sterk de nadruk gelegd op het behoud van het landbouwareaal.

Bij de aanbevelingen werd dan ook de nadruk gelegd op het ontwikkelen van een proactief beleid tegenover ontbossingen en het voorzien van voldoende ruimte voor bosuitbreiding in de ruimtelijke plannen.